Comisión Especial de población y desarrollo social
S/C

Versión Taquigráfica N° 235 de 2005

# POLÍTICAS SOCIALES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Ver exposición

# INFORME DE DESARROLLO HUMANO EN URUGUAY

Ver exposición

**Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 17 de agosto de 2005**

**(Sin corregir)**

**PRESIDE:** Señor Representante Horacio Yanes.

**MIEMBROS:** Señora Representante Sandra Etcheverry y señores Representantes Pablo Abdala, Álvaro Alonso, Pablo Álvarez López, Julio Basanta, Doreen Javier Ibarra, Edgardo Ortuño, Jorge Pandolfo, Iván Posada, Alberto Scavarelli, Juan C. Souza y Carlos Varela Nestier.

**INVITADOS:** Señor Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, asistente social Christian Mirza.

Señores Pablo Mandeville, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; economista Marcos Lorenzelli, analista de políticas de la Unidad de Políticas y Programas del PNUD; y señoras economistas Andrea Vigorito y Verónica Amarante.

---

**SEÑOR PRESIDENTE (Yanes).- Habiendo número, está abierta la reunión.**

La Mesa informa que no ha recibido nombres para la Vicepresidencia de la Comisión, por lo que seguirá manteniendo ese tema como primer punto del orden del día.

La Comisión da la bienvenida al Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, asistente social Christian Mirza, quien se puso a la orden para informarnos luego de conocer el proyecto presentado por el señor Diputado Signorelli, que apuntaba a objetivos que esa Cartera había tenido en cuenta como, por ejemplo, los contactos con UTE y OSE para mejorar las tarifas.

Quiero aclarar que la sesión pasada fue suspendida porque el señor Diputado Signorelli, autor del proyecto, informó que no iba a poder concurrir y teníamos la intención de recibirlo para que presentara su iniciativa en

Comisión, como tradicionalmente se ha hecho en esta Cámara. El señor Diputado Signorelli estaba invitado para la sesión de hoy pero no sabemos si va a concurrir.

**SEÑOR MIRZA.- Es un gusto estar en esta Comisión Especial de Población y Desarrollo Social de la Cámara de Representantes.**

Además de agradecer la invitación quiero aprovechar la oportunidad para comentarles las distintas líneas que están bajo nuestra responsabilidad en la Dirección Nacional de Políticas Sociales.

Como primera aclaración -si es que fuera necesaria- quiero decir que el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social está acotado a dos años, pero el Ministerio de Desarrollo Social tiene una competencia y responsabilidad que trasciende largamente ese Plan y tiene que ver, precisamente, con uno de los puntos centrales que le confiere la propia ley: la coordinación y articulación del conjunto de las políticas sociales en todo el territorio nacional. Esta es una función esencial en la medida en que partimos de un diagnóstico en el que, personalmente, venimos trabajando desde hace muchos años -tal vez no sea una novedad para ninguno de los aquí presentes-, y que refería a una dispersión, atomización o fragmentación de las políticas y programas sociales dirigidos a las situaciones de mayor vulnerabilidad social.

Aprovechando la iniciativa del señor Diputado Signorelli en relación a lo que nosotros denominamos canasta energética, sería bueno -antes de hacer un brevísimo relato de los distintos programas que tenemos a cargo- señalar que ya hemos realizado gestiones con los Directorios de ANCAP y UTE, analizando las posibilidades de instrumentar una canasta de ese tipo para los sectores sociales que están incorporándose progresivamente al Plan de Emergencia Social. En cuanto al suministro de energía eléctrica ya hemos realizado la solicitud concreta de una tarifa de emergencia similar a la que tiene UTE -aunque no exactamente igual-, que creo alcanza a algo más de nueve mil hogares. La tarifa que nosotros estamos proponiendo la venimos conversando con el Directorio y varios Gerentes a los efectos de facilitar, en primer lugar, el acceso al servicio de energía eléctrica. Sabido es que para mucha gente esta situación de exclusión y vulnerabilidad social le impide mantener el pago de una cuota mínima y por eso hemos hecho alguna propuesta en ese sentido. Todavía no tenemos una decisión o resolución específica, pero quiero dejar claro que el Ministerio -por lo menos desde hace dos meses- está analizando esta posibilidad con el Directorio de UTE y tenemos la expectativa de contar con una respuesta a breve plazo.

En lo que concierne al Directorio de ANCAP, también existe la idea de subsidiar, básicamente, el consumo de supergás. Nuestro planteo original tenía que ver, directamente, con el consumo de la garrafa de tres quilos, aunque en la última versión que examinamos con Raúl Sendic -del Directorio de ANCAP- analizamos la posibilidad de establecer un subsidio genérico para estos hogares, independientemente de si compran una garrafa de tres o de trece quilos. Es decir que se estableció un cupón, una especie de "voucher" para que pudieran adquirir tanto las garrafas de tres quilos como las de trece quilos. En ese sentido también estamos avanzando con ANCAP, pero al día de hoy aún no hay decisión del Directorio. Reitero que al día de hoy no hay resolución para la tarifa especial de emergencia ni para el subsidio del consumo de supergás, pero estamos avanzando en una buena dirección. A breve plazo, incorporaremos esta canasta energética a las prestaciones, bienes y servicios que el Plan de Emergencia está desplegando para el conjunto de los hogares, que hoy está en una cifra de 15.400 en todo el país, pero probablemente para fines de agosto alcance a una cifra cercana a las 20.000 familias.

Dicho esto, me gustaría hacer una brevísima reseña de lo que supone una Dirección Nacional de Políticas Sociales en el seno del Ministerio de Desarrollo Social.

Con el diagnóstico anteriormente mencionado, apostamos a maximizar los esfuerzos en términos del uso de los recursos, de su optimización para una mayor eficacia y un mayor impacto social, y de eficiencia en las distintas intervenciones público estatales en todo el país. Teniendo en cuenta que ese es uno de los objetivos fundamentales del Ministerio de Desarrollo Social, hemos propuesto algunos programas que van a converger en esa línea.

En ese sentido, quiero subrayar la creación del Gabinete social por Decreto presidencial del 25 de julio de 2005. A través de dicho Decreto, se instaura el Gabinete social con los Ministerios del área social y con el Ministerio de Economía y Finanzas. Al mismo tiempo, en ese mismo Decreto se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que tendrá una función de asistencia técnica, de apoyo ejecutivo,

operativo del Gabinete social en los términos que señalé, es decir, procurando que el conjunto de los programas, planes y proyectos sociales en todo el país esté mucho mejor articulado, inclusive pensando en lo que podríamos denominar la reconstrucción o, mejor dicho, la consolidación de un sistema de protección social en Uruguay que, evidentemente, se vio sacudido en los últimos diez años por un proceso de transformaciones de tipo económico y financiero, pero también institucional y cultural. Entonces, ese Gabinete social y, particularmente, el Consejo Nacional de Políticas Sociales serán instrumentos, a nuestro juicio, de máxima relevancia y jerarquía, a los efectos de lograr esos propósitos.

El Consejo Nacional también tendría su correlato en el territorio nacional. ¿Qué quiero decir con esto? Que en cada departamento habrá Consejos Departamentales o mesas que articularán y coordinarán las políticas sociales específicas para los territorios respectivos, inclusive en función de las singularidades de cada localidad.

Ello estará acompañado, además, de una iniciativa que ha hecho suya el Ministerio de Desarrollo Social y que va en la misma línea de coordinación y articulación de políticas sociales, pero esta vez con una apertura clara a la sociedad civil, a las organizaciones de la sociedad civil y a su participación en lo que va a suponer la instalación de los Consejos Consultivos Sociales. Es decir, si hay un ámbito de coordinación y articulación a nivel de las políticas públicas estatales, también habrá un ámbito de coordinación y articulación a nivel de las políticas públicas no estatales, o sea, aquellas derivadas, surgidas y emanadas del conjunto de las organizaciones sociales de mayor o menor porte que, sin duda, ameritan un afiatamiento, una correspondencia.

Entre los propósitos del Ministerio, está el de abrir cauces a la participación, no solamente para lograr mayores y mejores impactos sociales, sino también para habilitar una participación ciudadana que en este campo de las políticas sociales resulta absolutamente indispensable.

Pido disculpas porque voy a retirarme en breves instantes -no sé cuáles eran las expectativas- porque tengo otros compromisos asumidos para la hora 17 y 45. No obstante, quiero adelantar que estoy absolutamente a disposición de la Comisión y toda vez que necesite mi concurrencia, voy a estar a la orden; inclusive, podemos pautar un régimen determinado de contactos e intercambios. Quiero dejar eso explicitado.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero informar que a la hora 17 y 30 esta Comisión debe recibir a otra delegación, por lo que es otro pretexto para que usted pueda cumplir con su compromiso y nosotros también.**

**SEÑOR MIRZA.- Otra de las iniciativas de la Dirección Nacional de Políticas Sociales tiene que ver con el repertorio nacional de políticas sociales. ¿Qué significa "repertorio nacional"? Es una cuestión simple: es la configuración, elaboración o formulación de un documento, de una guía o de un directorio de políticas sociales, con el mayor grado de precisión posible, que incluya los objetivos, los destinatarios, el nivel y el tipo de prestaciones y de bienes de cada programa. Esto constituirá un insumo básico para el Gabinete y para el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales a efectos de saber qué estamos haciendo, cómo lo estamos haciendo, cuánto estamos gastando y quiénes son los beneficiarios directos de aquellos programas sociales que estamos aplicando en todo el país.**

Este repertorio es una base fundamental de información que, naturalmente, también tiene antecedentes; inclusive, tenemos información relevada hasta febrero de 2005, un mes antes de haber asumido este nuevo Gobierno. Pero esta idea de repertorio es contar no solo con la información sistematizada sino también actualizarla periódicamente, es decir en base digital, porque no se trata de editar un enjundioso documento de mil quinientas páginas sino de tener un soporte digital y estar actualizando esa información programa por programa, Ministerio por Ministerio y organismo público por organismo público. Este es otro de los programas que nosotros estamos desarrollando desde la Dirección de Políticas Sociales

Asimismo, en esa Dirección, estamos previendo la elaboración de un informe sobre el estado del desarrollo social, la pobreza urbana y rural en el Uruguay. Si me permiten una digresión académica, quiero decir que no se trata de un diagnóstico más. Quizás alguien pueda preguntarse qué sentido tiene seguir en esta dirección con todos los diagnósticos que hay sobre pobreza urbana y rural. El informe sobre desarrollo social apunta, más que a un diagnóstico, a un análisis de cómo estamos evolucionando en materia de protección social y de consumo del gasto público social en el Uruguay.

Nuestra intención es hacer un examen y un análisis por estrato social e, inclusive, en este caso, hacer un comparativo entre la población que está siendo incluida progresiva y paulatinamente al Plan de Emergencia Social y el conjunto de la sociedad. Vamos a comparar no solo las definiciones presupuestarias sino también cómo se consume ese gasto público en la población beneficiaria.

Este es otro de los programas que tenemos incorporado en la Dirección de Políticas Sociales, aunque hay varios más. Me quiero detener en uno que tiene la peculiaridad de enlazar las políticas de emergencia, básicamente el Plan de Emergencia Social, con las políticas de mediano y largo plazo, que tiene que ver con uno de los componentes del PANES que es el ingreso ciudadano y el subcomponente que es la construcción de rutas de salida. ¿Por qué digo que es el enlace? Precisamente, cuando planteamos que los $ 1.363 resultan insuficientes y que, además, no son el aspecto esencial del ingreso ciudadano, es porque estamos absolutamente convencidos de que hay que apoyar a las familias y a los hogares que hoy están incorporándose al Plan de Emergencia Social en una línea de promoción y de claro proceso socioeducativo, que permita que estas familias y hogares desarrollen sus potencialidades y se hagan de mayores capacidades para construir, de una manera colectiva y participativa, sus propias rutas de salida de la emergencia, de la pobreza extrema, conscientes de que no será posible de cristalizar esta iniciativa en seis meses o en un año. Hay que tener en cuenta que estamos hablando de una acumulación de décadas de reproducción de la pobreza e, inclusive, de una reproducción generacional.

Para nosotros el componente “Construyendo rutas de salida” es vital en la medida en que estamos totalmente convencidos de que no será necesario otro Plan de Emergencia. Siempre hemos dicho que el Plan de Emergencia está acotado y lo va a estar, pero para ello debemos dar herramientas y desarrollar un proceso que permita la integración social de manera progresiva a las familias que hoy están pasando por una emergencia social.

Este subcomponente “Construyendo rutas de salida” el viernes 12 de agosto cumplió una etapa, cuando cerramos la primera convocatoria a organizaciones de la sociedad civil e, inclusive, a organismos públicos para la presentación de propuestas y proyectos de trabajo con las familias que hoy ya están integradas al Plan de Emergencia. Se trata de ciento sesenta propuestas en todo el país, abarcando la totalidad de los departamentos, sin excepción. En muchos casos son propuestas que combinan la intervención estatal de una escuela, de un liceo con un centro CAIF, un SOCAF o una organización social determinada a nivel local, que permitirá desarrollar los tres ejes o módulos que habíamos propuesto en la convocatoria para la presentación de distintas ideas. Una de las iniciativas tiene que ver con la identificación de los derechos de ciudadanía, el abordaje de los aspectos subjetivos de la autopercepción de la pobreza, la indigencia, los aspectos culturales, etcétera. Otra, refiere a la recuperación de las capacidades de lectoescritura, lógica y matemática y un tercer eje está vinculado a la identificación de aptitudes y actitudes hacia el trabajo que, eventualmente, puede derivar en la elaboración de proyectos de opción productiva, creando salidas en términos de generación de ingresos para las familias que hoy los tienen extremadamente menguados.

Este es el enlace -por lo menos uno de ellos; no es el único- que establecemos desde la Dirección de Políticas Sociales, entre políticas de emergencia como el PANES y políticas que tienden a incorporar a esta población a un proceso de integración efectiva y, en muchos casos, al ejercicio de sus propios derechos, llámese el derecho a la salud y a la educación.

Hay otros ejemplos de personas que no están cobrando la asignación familiar, de pronto por desconocimiento o porque no saben exactamente cuáles son las gestiones que hay que hacer. Este abordaje personalizado cuyo centro son las familias, permitirá que de a poco se hagan de ese equipamiento necesario para superar sus situaciones de máxima carencia o vulnerabilidad, mediante la información, orientación y capacitación básica.

Lo mismo diría para muchas de las personas que hoy no tienen derecho -sin embargo, lo tienen- a una pensión a la vejez o una pensión por una incapacidad permanente. Quiere decir que las rutas de salida no son todas iguales, homogéneas, ni uniformes. No se trata de establecer rutas ni itinerarios preestablecidos o predefinidos porque, precisamente, depende de cada familia y de cada hogar. Se trata de establecer un contexto favorable para que estas familias puedan encontrar, poco a poco, los caminos de superación de la pobreza e indigencia. Todos sabemos que, además, ello depende de distintos factores como, por ejemplo, de generación de ingresos, políticas de desarrollo productivo que están en marcha y que competen a otros Ministerios, organismos públicos e, inclusive, a la propia sociedad civil en términos de inversión privada y generación de puestos de trabajo genuinos.

Por último, debo decir que el Ministerio de Desarrollo Social está llamado por ley y por convicción a tener un papel que trasciende el Plan de Emergencia que, para nosotros, es una oportunidad no solo para dar cuenta de las necesidades de una parte muy importante de la población, sino para que esta Cartera ponga en juego todo su dispositivo de articulación y coordinación, pensando en mediano y largo plazo.

Creo que el Ministerio de Desarrollo Social tiene una vocación de perdurabilidad, de visión macro estratégica del desarrollo y bienestar social y del desarrollo humano, y que dentro de esa visión está incluido, naturalmente, el Plan de Emergencia Social.

No quiero abusar del tiempo de los señores Diputados, pero si me dejan puedo hablar cuatro horas seguidas. Reitero que lo que expuse fueron apenas unos titulares de lo que desde la Dirección de Políticas Sociales, y en coordinación con las demás Direcciones del Ministerio, estamos planificando para los próximos cinco años.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Aprovecho para informar que uno de los deseos de la Comisión es recibir a los distintos Directores del Ministerio de Desarrollo Social para que nos ilustren acerca de los avances logrados. Por lo tanto, los encuentros con los señores Directores van a realizarse en forma periódica.**

**SEÑOR ALONSO.- En primer lugar, deseo manifestar que es un gusto recibir al señor asistente social Mirza, Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.**

Voy a concentrarme en la parte final de la disertación del señor Mirza, que refiere al programa "Construyendo Rutas de Salida". Quisiera realizar una pregunta, la cual no pretende ser maliciosa ni tener una doble intención; simplemente la hago porque estoy preocupado por el tema. Es sabido que ha habido dificultades en la implementación del Plan de Ingreso Ciudadano, concretamente, en las llamadas visitas a los hogares con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder al subsidio. Supongo que estamos hablando -además de lo que se expresó- de un universo de beneficiarios casi idéntico; según lo que entendí, todos los beneficiarios del Plan de Ingreso Ciudadano son candidatos a incorporarse también a un programa de estas características. Esto, sin duda, reviste una importancia muy grande; se manejaron ejemplos sobre el desconocimiento que tiene la ciudadanía acerca de los actuales sistemas de protección que tiene la sociedad. Creo que es urticante que tengamos los programas o los mecanismos y que estos no lleguen, precisamente, a quienes deben llegar.

Indudablemente, para llevar adelante este tipo de iniciativas se necesita una carga de recursos humanos muy importante, y por ello -según entiendo- se llama a convocatoria de proyectos de instituciones, organismos u organizaciones que quieran participar en el programa denominado "Construyendo Rutas de Salidas", que busca contactar a esta gente con el resto de la sociedad.

Como dije, el Ministerio ha tenido dificultades para la evaluación del Programa de Ingreso Ciudadano, y me parece una buena salida que se convoque a terceros para desarrollar una iniciativa de este tipo. Por lo tanto, quisiera saber si se está hablando de un universo similar.

Por otra parte, según lo que se ha explicado, se pretende que el Plan en su conjunto no sea perdurable y que, por lo tanto, la promoción que se les dé a estas familias permita que en algún momento salgan de alguno de estos planes, sobre todo, de los que están dirigidos a la indigencia. Por tanto, quisiera que se realizara algún comentario al respecto.

También me gustaría conocer el costo del programa, ya que hemos tenido dificultades para acceder a esa información. Contamos con una aproximación del costeo general del Plan, y tenemos una estimación de los hogares a ser beneficiarios por el Plan de Ingreso Ciudadano y de lo que sería afectado a dicho programa, pero nos falta información con respecto a los otros. Ya que se ha hablado de este programa, sería bueno tener una idea aproximada de lo que trata y de la dotación presupuestal que necesita.

Por otro lado, quisiera que el señor Mirza aclarara cómo funciona el mecanismo de la licitación. Me gustaría saber si estas instituciones u organismos -por supuesto que estamos hablando de instituciones que no van a lucrar con esto- colaborarán o contribuirán con recursos propios, o si van a recibir apoyo del Ministerio de Desarrollo Social para llevar a cabo alguna de estas tareas.

Concretamente, quisiera saber si, por ejemplo, dentro de esas 160 propuestas se presenta una ONG del departamento de Tacuarembó, a dicha organización se le asignará un determinado apoyo financiero para poder desarrollar la tarea de reinserción social de estas personas. Entonces, dentro de toda esa mecánica, pregunto a cuánto asciende el costo de este Programa y si va a funcionar como estoy entendiendo.

**SEÑORA ETCHEVERRY.- Mis preguntas serán dirigidas a saber en qué consiste este programa denominado "Construyendo Rutas de Salidas". También quisiera recordar a la Mesa que todavía no se nos ha enviado la información correspondiente a algunos programas. Si mal no recuerdo, se iba a informar a la Comisión en qué consistían; quizás esta sea una buena oportunidad para recibir esa información, ya que también se está hablando de este nuevo programa que no sabíamos que existía.**

El señor Mirza habló de Mesas Departamentales y de Consejos Departamentales y me gustaría saber si esos Consejos o Mesas Departamentales van a estar solamente en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social o si también lo van a estar con las Intendencias Municipales. También quisiera saber cómo se organizarán los recursos con respecto al programa “Construyendo Rutas de Salida”.

Por otro lado, el señor Mirza habló de canastas energéticas, de UTE y de ANCAP. Por lo tanto, quisiera saber qué sucede con OSE y los barrios a los que es complicado llevar el agua y donde la gente no puede pagar. En ese sentido, me gustaría saber si esas familias van a pagar una cuota mínima, tal como se ha hecho en algunos asentamientos de Montevideo; puedo hablar del departamento en el que vivo pero no sé cómo se maneja este tema en el interior.

Anteriormente pregunté si se iba a realizar alguna coordinación con las Intendencias para tratar los temas municipales, y como sabemos que hay asentamientos y lugares que tienen problemas de saneamiento, alumbrado y falta de calles, quisiera saber si esos temas también se coordinarán con las Intendencias. Hago esta pregunta porque sé que hay un plan que refiere a viviendas y a ayuda para el arreglo de casas, por lo que quisiera saber si hay algún convenio -he escuchado que lo hay pero quisiera confirmarlo- con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en este sentido.

También se habló de las políticas de emergencia. El señor Mirza manifestó que cuando el Plan culmine, se prevé incorporar a las personas beneficiarias a la sociedad. Quisiéramos saber cómo se piensa continuar el Plan y si ya hay un bosquejo de cómo sería el relacionamiento futuro, si está dentro del programa “Construyendo Rutas de Salida”. Tenemos entendido que se trataría de unas 15.400 familias y que para fines de agosto serían 20.000. La señora Ministra ha dicho que se va a superar el número que se había planificado en un primer momento. Queremos saber si hay algún tipo de estadística, porque en primera instancia nos habíamos manejado con una cifra similar.

**SEÑOR ABDALA (don Pablo).- La variedad de temas es amplísima, como sin duda lo es la materia sobre la cual estamos trabajando en cuanto a definiciones y alcance del Plan de Emergencia Social y los objetivos trazados.**

El señor Director, a quien agradecemos su participación, ha hecho una referencia muy genérica a una serie de aspectos vinculados entre sí, que nos despiertan dudas y curiosidades. Como no tenemos más remedio que ser selectivos, vamos a consultar sobre tres aspectos específicos, que tal vez ya han sido mencionados por los colegas. Esperemos que el señor Director sea capaz de unificar las dudas y responder a nuestras interrogantes.

En cuanto a la cuestión institucional, desde el punto de vista del establecimiento de un Consejo Nacional y diversos Consejos Departamentales, complementariamente a lo que consultaba la señora Diputada Etcheverry me interesaría saber qué naturaleza jurídica tienen, cómo se conforman, quiénes los integran. Me refiero a si son funcionarios del Ministerio o funcionarios públicos, si hay funcionarios públicos y al mismo tiempo representantes de organizaciones civiles, y si está representada la sociedad civil. Solicito que se profundice la información sobre ese aspecto de carácter institucional.

Por otro lado, el señor Director hablaba de las prestaciones en especies que componen el Plan que, como sabemos, son complementarias de la contribución en dinero que implique el Ingreso Ciudadano. La información sobre la implementación del Plan de Emergencia ha sido abundante en cuanto a los distintos programas o prestaciones en especies que se estarían otorgando como complemento, de lo cual la canasta

energética es un aspecto. También se mencionó la tarjeta magnética, y recientemente se habló de una canasta de materiales en conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Asimismo, el Programa de Salud implicaría el otorgamiento de un carné de salud para los beneficiarios del Plan, y eso también ha estado en el tapete.

Solicito información en términos muy generales, porque cada aspecto ameritaría un análisis exhaustivo. Queremos saber en qué estamos, es decir quiénes están recibiendo cada uno de estos beneficios a los que aludí y cómo es el sistema en cuanto a la generación del derecho. Me refiero a si todos aquellos que perciben el Ingreso Ciudadano tienen, al mismo tiempo, derecho a todos estos beneficios, si los están percibiendo efectivamente y cuál es el estado de avance o de implementación -supongo que será dispar- de cada una de estas prestaciones.

Hay un tercer nudo temático, que también fue mencionado por los colegas, referente al programa "Construyendo Rutas de Salida", del que habíamos tenido alguna noticia a través de los medios de comunicación. Esto me parece vital, porque tiene que ver con el después del Plan de Emergencia, que por definición es transitorio tal como está establecido en la ley.

Además, todos sabemos que la aspiración es que el Plan permita extraer a estos compatriotas de la situación de emergencia social en la que se encuentran e insertarlos en el sistema formal. De hecho, estos uruguayos y uruguayas están conformando una especie de subcultura -esa es la definición de la marginalidad- que está en paralelo al sistema de convivencia formal. Este es un enorme desafío, tanto o más ambicioso que la propia implementación del Plan de Emergencia Social.

Dado que estamos en un contexto en el que claramente las autoridades hacen un enorme esfuerzo, por ahora insatisfactorio en el sentido de que no se ha llegado a cumplir con el objetivo trazado que comprende a 40.000 hogares, ¿en qué medidas concretas se está traduciendo la implementación de un programa que se supone es para la etapa que viene después de incorporar a los beneficiarios al Plan de Emergencia? Supongo que tiene un componente de carácter laboral, pero ese es un aspecto. Sin duda, aquí hay cuestiones que hacen a aspectos de carácter cultural. Supongo que a eso se refería el señor Director cuando hablaba de darles orientación y asistencia a estos compatriotas. Este es un ítem respecto del cual bueno sería hacer un seguimiento muy estrecho y muy preciso, porque si al cabo de la implementación del Plan y del agotamiento de los recursos no se han generado las rutas de salida en la medida suficiente y necesaria como para haber superado la emergencia y haber incorporado a estos compatriotas al sistema de convivencia formal, mejor habría sido no tener Plan de Emergencia, porque el trauma adicional que se generaría desde el punto de vista social sería muy complicado.

Por ese motivo solicito al señor Director información más concreta sobre este aspecto.

**SEÑOR IBARRA.- Ha sido muy importante la intervención del señor Director Nacional de Políticas Sociales, el compañero Christian Mirza. Algunas preguntas ya han sido realizadas, pero el programa "Construyendo Rutas de Salida" es preocupación de todos los integrantes de la Comisión por su importancia y porque, evidentemente, a partir de allí se podrá evaluar si efectivamente se lograron los objetivos propuestos.**

Por otro lado, más allá de que se puede seguir profundizando sobre el tema, es bueno que haya lineamientos generales sobre el particular y convocatorias a distintas organizaciones para que realicen las propuestas de trabajo, sobre todo porque los tres ítems que se mencionaron tienen que ver con la capacitación y con el conocimiento que debe poseer cada ciudadano de sus derechos. En ese sentido, quisiera saber cómo se va a instrumentar esa capacitación y se va a brindar los conocimientos a los compatriotas. Me refiero a si hay alguna prioridad en cuanto a los jóvenes, a las mujeres o a los adultos que integran los distintos hogares o si se van a hacer los cursos en forma colectiva. Hago esta pregunta porque esto está muy relacionado con las distintas generaciones que están en esta situación.

El otro tema que se vincula directamente con el segundo ítem en cuanto a la escritura y la matemática, es si tiene alguna incidencia el otro elemento que hace poco tiempo se creó: un importante número de maestros comunitarios, que van a jugar un papel muy importante en la capacitación de los niños para ayudarlos en las tareas escolares que realizan.

El otro tema, que no es tan importante pero sería bueno saberlo, es el de la canasta energética a través de tarifas de emergencia en UTE, de subsidios para la compra de garrafas de supergás con un "voucher" o, como decía la Diputada Etcheverry, de OSE. ¿Se tiene idea de cuántos hogares tendrían derecho a esa especie de subsidio o ayuda desde el punto de vista económico? Es decir, si se trata de la totalidad de esos 40.000, 42.000 o 45.000 hogares o es menor.

La otra pregunta ya fue realizada por el Diputado Pablo Abdala y refiere a la composición del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Más allá del consejo nacional central puse atención en que esto se va a repetir en los distintos departamentos del país. Entonces, sin duda la sociedad tiene que estar presente. ¿Qué idea se tiene en cuanto a la composición de ese Consejo Nacional de Políticas Sociales? Este dato va a ser importante para las evaluaciones y las opiniones que puedan emitir al Gabinete social.

**SEÑOR SCAVARELLI.- Quizás nuestro invitado podría respondernos por escrito, sin perjuicio de que ahora haga una sinopsis. Me parece que las preguntas realizadas fueron trascendentes y que todos nos quedamos con ganas de preguntar más. Quería proponer formalmente, desde el punto de vista práctico -sin perjuicio del vuelo de pájaro que pueda dar ahora- que nos hiciera llegar las respuestas por escrito y que luego la Presidencia nos las envíe vía internet.**

**SEÑOR MIRZA.- Efectivamente, asumo el compromiso de responder, dentro de nuestras posibilidades y con el mayor detalle, todas las inquietudes y preguntas que plantearon en estos minutos.**

En este vuelo ultra rápido que voy a hacer quiero empezar con una reflexión más que con una respuesta concreta.

Como recordarán, en el Plan de Emergencia social se planteaban tres objetivos. En primer lugar, la cobertura de las necesidades básicas -sobre todo alimentación y salud- para aquellos hogares que hoy no están en condiciones de satisfacerlas. En segundo término, la generación de condiciones para el desarrollo social. Es decir, de qué forma este Plan de Emergencia constituye un entorno y construye también oportunidades para el desarrollo humano, la integración y la inclusión social. Esto tiene que ver con lo que el Diputado Pablo Abdala señalaba, es decir, cómo nos imaginamos que este Plan contribuye efectivamente a resolver un problema que lleva al menos cuarenta años. Algunos me dicen que me quedo corto, pero prefiero ser riguroso e inclusive, recordar el informe del año 1986 del arquitecto y sociólogo Juan Pablo Terra denominado: "Niños y niñas creciendo en condiciones de riesgo". Allí señalaba que el 46% de los niños crecían y se desarrollaban en hogares pobres.

¿A qué apuntaba Juan Pablo Terra en 1986? A que el problema de la infantilización de la pobreza no era coyuntural sino que se estaba transformando dramáticamente en un problema estructural de la sociedad uruguaya. Entonces, sería irresponsable, insensato o absolutamente "naif" pensar que la indigencia, la pobreza extrema, en donde el peso de la infancia es abrumador, lo podamos resolver en seis meses, un año o dos años. Pero lo que sí tiene que generar y construir el Plan de Emergencia es una base, una plataforma, puentes que efectivamente permitan recorrer ese proceso de integración y superación de la pobreza extrema a mediano plazo. Si no lo hace, habrá fracasado. ¡Y cuidado!, porque el Plan de Emergencia por sí solo no puede lograr sus objetivos. No es un círculo cerrado; no es una maquinita cuasi mágica de generar rutas de salidas y soluciones. El Plan de Emergencia está concatenado con otras políticas sociales que no las desarrolla el Ministerio de Desarrollo Social: educación, vivienda, trabajo, seguridad social, etcétera. Se trata de políticas sustantivas del núcleo fuerte de las políticas sociales que las desarrollan otros Ministerios. Por eso la articulación y la coordinación es fundamental.

El Plan también tiene que ver con las condiciones generadas para el desarrollo económico y las políticas activas de empleo. Es decir que el Plan de Emergencia está sujeto, condicionado y concatenado a otras políticas. Por eso, cuando el Gobierno nacional asume el 1º de marzo plantea esa visión de integralidad y por eso decimos y sostenemos que el Plan de Emergencia en sí mismo, por su propia cuenta, "per sé", no puede resolver las situaciones de indigencia y extrema pobreza. Lo que debe hacer es construir las bases, generar las estructuras de oportunidades para ese desarrollo.

Muchas de las respuestas no las voy a poder dar hoy, pero sí quiero dejar claro algunas cosas que me parecen fundamentales.

En primer lugar, la población que se va incorporando al ingreso ciudadano construyendo rutas de salida, es casi la misma que la que se va incorporando al Plan de Emergencia para percibir ese ingreso ciudadano. ¿Por qué digo casi? Porque el único caso de mutua exclusión entre programas que son asumidos en su totalidad como complementarios, es el programa “Trabajo por Uruguay” y el programa “Ingreso Ciudadano”.

Las jefas o jefes de familia que en las próximas semanas se presenten a los llamados a sorteo para ingresar al programa “Trabajo por Uruguay”, automáticamente pierden el ingreso ciudadano, porque van a recibir una retribución mensual durante cuatro meses por el trabajo que van a realizar. Entonces, esa ruta de salida toma otro sentido, otra dirección. Para graficarlo, es como si tuviéramos una ruta 1 y una ruta 2. Los que salen sorteados y se incorporan al programa “Trabajo por Uruguay”, van a tener apoyo no solamente del Ministerio, sino también de la DINAE -Dirección Nacional de Empleo- en coordinación con la JUNAE - Junta Nacional de Empleo-, en lo que tiene que ver con la recalificación y reconversión laboral, la capacitación, etcétera.

Aquella población que no sea sorteada para ingresar al programa “Trabajo por Uruguay” será incorporada sí o sí -si me permiten esta expresión un poco fuerte- al programa “Ingreso Ciudadano”, componente “Construyendo Rutas de Salida”, porque tenemos que dar posibilidades a todos. Si teníamos 12.000 familias y si “Trabajo por Uruguay” estaría generando 1.800 puestos de trabajo, aproximadamente, para la primera convocatoria esto significa que 1.200 familias serán incluidas para trabajar y participar del programa subcomponente “Construyendo rutas de salida”.

Las modalidades son relativamente simples, pero a la vez muy complejas. La convocatoria está dirigida a organizaciones sociales y a organismos públicos. Hemos revisado algunas de las propuestas y puedo decir que en un departamento -no voy a decir su nombre- hay una joyita, porque no solo realiza una propuesta metodológica y de trabajo con esta población -cuyo abordaje es muy complicado-, sino porque es una convergencia de actores sociales y públicos, es decir, liceos, escuelas, CAIF, organizaciones sociales, territoriales y Organizaciones no Gubernamentales.

Reitero que es una joyita para trabajar con la población de ese departamento en estos módulos. Ellos presentan una propuesta para seis meses, y por el tipo de planteamiento y por la dedicación de recursos humanos y de especialistas -en la convocatoria establecimos cuáles eran los perfiles de los técnicos que debían trabajar en este Programa-, nosotros les vamos a transferir recursos económicos.

La idea es trabajar con grupos de 25 personas, y no más, porque en esta lógica no se puede trabajar con 150 individuos. La organización puede presentarse para trabajar con 200 jefes o jefas de familia, pero metodológicamente lo organiza en grupos de 25.

Por lo tanto, por cada grupo de 25 personas, para un período de seis meses, la transferencia neta será de $ 70.000 para el costeo de salarios de los técnicos y los funcionarios, y $ 20.000 para gastos de funcionamiento. Esto significa $ 90.000 por un grupo de 25 personas, por un trabajo de seis meses. Creemos que es una cifra razonable.

Evidentemente, como mencionó el señor Diputado Alonso -creo que fue él; en todo caso, lo piensan todos-, ninguna de las organizaciones que se presentaron tiene fines de lucro, ninguna va a hacer un negocio redondo con este Programa.

Yo quiero subrayar que esta es la primera vez que el Estado financia acciones de promoción y el desarrollo de actividades socioeducativas y comunitarias con esta magnitud. Nosotros tenemos grandes expectativas en que “Construyendo rutas de salida” permita generar esa semilla, ese terreno fértil para que muchos uruguayos puedan encontrar por sí mismos, con el apoyo ineludible de la sociedad y del Estado, ese camino de superación de sus propias carencias.

Me queda mucho por decir de los Consejos Departamentales, que también articularán las Intendencias. No se puede no articular en los departamentos de Rocha, Artigas o Treinta y Tres -por ejemplo-, si no se hace con las propias Intendencias. Materialmente, no se puede. Si las políticas sociales se materializan en el territorio y las propias Intendencias y gobiernos locales tienen facultades para el desarrollo, que no son de ahora, también necesariamente, pero no por problemas meramente operativos sino por una cuestión filosófica, se precisa del involucramiento de todos los actores públicos, sociales y de las organizaciones sociales.

Por eso decíamos que el Consejo Nacional de Políticas Sociales servirá de apoyo al Gabinete en el ámbito de lo público estatal, y que en el ámbito de lo social estarán los Consejos Consultivos, que se nutrirán de las organizaciones de todos los actores a nivel local.

Yo dejaría por acá. Se han formulado preguntas sobre las canastas energéticas y sobre los costeos, y no hay ningún problema en responderlas. En materia de Ingreso Ciudadano podemos hacer un detalle de lo presupuestado, de las transferencias previstas para el 2005 y para el año que viene, y de cómo se distribuyen. No hay ningún inconveniente; todas las demandas e inquietudes formuladas en el día de hoy serán respondidas, en la medida de nuestras posibilidades pero con la mejor buena voluntad.

Reitero que nuestra visita a esta Comisión refuerza el espíritu del conjunto del Ministerio de Desarrollo Social en el sentido de mantener un diálogo fluido y permanente cada vez que sea necesario. Para nosotros el Parlamento, los señores Diputados, son una de las esencias del sistema democrático, por lo que el diálogo se hace indispensable. Esta es la filosofía que nos inspira en el Ministerio de Desarrollo Social, desde la señora Ministra, pasando por todas las Direcciones, hasta el último funcionario a cargo de los programas.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, asistente social Christian Mirza.**

(Se retira de Sala el asistente social Christian Mirza)

(Ingresan a Sala el Analista de Políticas de la Unidad de Políticas y Programas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay, economista Marcos Lorenzelli, el Representante Residente del PNUD, Pablo Mandeville, la economista Andrea Vigorito y la economista Verónica Amarante)

**——La Comisión da la bienvenida a nuestros invitados.**

Aquí están representados todos los sectores políticos, por lo que es una buena oportunidad para informarnos todos juntos del trabajo que han realizado, que ha merecido elogios de personas que saben. Acá hay personas que saben y otras que queremos aprender, por lo cual estaremos atentos a la presentación que realicen.

**SEÑOR MANDEVILLE.- Muchas gracias por recibirnos. Es para nosotros un honor hacer entrega a esta Comisión de Población y Desarrollo de la primera parte del Informe de Desarrollo Humano 2005 sobre Uruguay, que hemos lanzado muy recientemente. Teníamos interés en este encuentro con ustedes para mantener una discusión en profundidad, quedando a la orden de la Comisión para responder a las inquietudes que pudieran tener en el futuro.**

Este tipo de trabajo de investigación, reflexión y análisis es importante en la medida en que sea útil para el quehacer parlamentario y las políticas públicas que ustedes estén legislando. Es mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo producir estos informes a nivel global y a nivel nacional y entregarlo a las autoridades nacionales, a los parlamentarios y a la sociedad civil en general para abrir espacios de reflexión y debate. Es sin duda el Parlamento uruguayo un espacio fundamental para este encuentro, puesto que allí están representadas diversas corrientes de pensamiento o de opinión que reflejan a la sociedad uruguaya. Por eso es tan importante este debate en esta Comisión.

El informe nacional que vamos a discutir en un rato es el resultado de un esfuerzo de dos años de investigación y está integrado al accionar del PNUD en Uruguay en todas sus facetas. Nosotros trabajamos las áreas de gobernabilidad democrática, lucha contra la pobreza, sostenibilidad ambiental, lucha contra el VIH SIDA, equidad y género y desarrollo humano en general. El enfoque del desarrollo humano que nos inspira es transversal a todas estas áreas y se nutre de cada una de ellas.

Más allá de la importancia que tiene para el PNUD, el concepto de desarrollo humano tiene trascendencia para todo el sistema de Naciones Unidas en Uruguay.

El informe que hemos presentado este año tiene dos temas complementarios: desarrollo humano e innovación tecnológica. La primera parte que vamos a analizar en esta Comisión con ustedes estudia el desarrollo humano concebido como una ampliación de oportunidades para todas las personas. La segunda parte -que

estaremos a la orden para discutir tal vez en otra ocasión- es la capacidad de generar y difundir el conocimiento y la innovación en el conjunto de la actividad económica nacional.

Quiero obviamente recalcar que haciendo este tipo de investigación y análisis lo que queremos es hacer un aporte más a un proceso nacional de discusión y de elaboración ampliamente incluyente de políticas para contribuir a un desarrollo sostenible, capaz de reducir la inequidad y ampliar verdaderamente las oportunidades para todos.

Quisiera ceder la palabra a las personas que hicieron posible este informe, que son los investigadores y académicos Verónica Amarante, Andrea Vigorito y Rodrigo Arim. También quiero agradecer la participación en todo este proceso de un colega que no está aquí en este momento, Pablo Martínez, y también de Marcos Lorenzelli, que han trabajado muchísimo en la elaboración de este informe.

**SEÑORA AMARANTE.- Antes que nada quería agradecer la invitación.**

Habíamos pensado hacer una presentación corta de la primera parte del informe -que es la que estuvo a cargo del equipo coordinado por Andrea Vigorito, que estaba integrado por mí y por Rodrigo Arim- y que luego nos hicieran las preguntas necesarias. Seleccionamos algunos de los temas que se presentan en la parte primera del informe.

Esta parte esta compuesta por tres capítulos. El primero describe la evolución del desarrollo humano en Uruguay; el segundo profundiza en cada una de las dimensiones del desarrollo humano, y el tercero analiza la evolución reciente de la pobreza en Uruguay.

El objetivo del Índice de Desarrollo Humano -IDH- es brindar un ordenamiento de los países en base a información que no solo se centre en la dimensión económica, como el PBI "per cápita", sino que incorpora la dimensión de salud y la de educación. Es decir que es un índice resultante de la combinación de estas tres dimensiones.

Durante los setenta y los ochenta, Uruguay parecía un país de desarrollo humano medio, que son los que tienen un índice menor a 0,8%, pero a partir de los noventa aparece como un país de desarrollo humano alto.

Para lograr un buen análisis de la evolución del país y de los logros en términos de desarrollo humano tenemos que compararlo con países similares, al momento que se empieza a calcular el Índice. El primer cálculo fue para 1975. Si lo comparamos en ese momento, lo que vemos es que los logros de Uruguay han sido, en términos relativos, más lentos que los de los países que estaban en situación similar. Eso figura en el cuadro que estamos observando: Uruguay ha logrado avances, ha pasado de ser un país de desarrollo humano medio a uno de desarrollo alto, pero a un ritmo más lento que los países que en 1975 estaban en una posición parecida, con un índice similar.

Cuando lo comparamos en la región, tenemos que observar a los países del MERCOSUR ampliado, su valor de IDH y la posición de cada uno. La ubicación de Uruguay en América Latina en general es siempre favorable, aunque es superada por Argentina y Chile, que tienen los mejores indicadores de desarrollo humano. De todas maneras, la posición de nuestro país es favorable, aunque hay una caída importante entre 2001 y 2002, el último año para el que la Oficina Mundial calcula el índice. En ese momento, Uruguay pasó de la posición cuarenta a la cuarenta y seis, porque hubo un descenso, incluso, en el valor relativo del índice. Es decir que no solo evolucionó peor que el resto de los países sino que su índice cayó.

Lo que hicimos en esta primera parte fue ver qué explica esa evolución negativa en el último año y, también, analizar la evolución del IDH desde 1990. El objetivo del indicador es mostrar los logros en términos de desarrollo humano con una perspectiva de largo plazo y tenemos que tener en cuenta que el 2002 es el último año que se presenta en este informe, que es muy malo para la comparación.

La línea roja es la que presenta la evolución del IDH desde 1991. Lo que se ve es que hubo una tendencia al aumento durante los noventa, con el último punto de caída, que fue en 2002.

Para observar los distintos componentes a fin de saber qué explica esta evolución, hay que tener en cuenta que la línea punteada es el PBI "per cápita" ajustado por poderes de compra. Eso lideró el crecimiento del

IDH y en el último año es lo que explica la gran caída, producto de la crisis económica.

Otro componente, la esperanza de vida, que figura como una línea amarilla, tiene una tendencia creciente y estable. Es un indicador cuyos cambios se producen muy lentamente.

Lo que muestra el indicador de educación es la línea gris claro, y combina matriculación y alfabetización. Lo que crece bastante es la matriculación. En Uruguay, desde hace mucho tiempo, hay logros elevados en términos de alfabetización; entonces, lo que lidera los cambios en materia de educación es la matriculación. Lo que pasó en los últimos años, es decir, desde la crisis económica de 1998, es que aumentó mucho la tasa de matriculación, que se mide sobre el sistema primario, secundario y terciario. Eso impide que en el último año la caída del IDH sea tan pronunciada como la del PBI; en cierta medida mitiga esa caída y hace que el IDH tenga un descenso moderado. Especialmente durante la crisis hubo un aumento muy importante en la tasa de matriculación, que es lo que explica que no haya caído tanto.

En la segunda parte del informe presentamos un análisis más profundo de las dimensiones del IDH -salud, educación y PBI-, para saber qué sucedía en cada una de esas dimensiones.

Con respecto a la dimensión salud, la esperanza de vida, que es el indicador que se utiliza para reflejar esa dimensión, tiene una tendencia creciente pero muy estable durante todo el período. Si miramos otros indicadores de salud, por ejemplo, está la distribución del déficit de talla de los niños de primer año escolar, que es un indicador bastante duro en términos de problemas de salud. Si comparamos los censos de 1987, 1990 y 2002, tenemos un incremento en el total de niños con déficit de talla, que pasa de 19% en 1987 a 22,9% en 2002, cuando el estándar esperable sería de 15,9%. Ese aumento del déficit se produce no por un aumento del déficit severo de talla sino por un aumento moderado. Allí tenemos un problema relativo a la nutrición, que el indicador agregado de esperanza de vida no refleja. Esto es lo que se puede hacer con los datos que existen.

Con respecto a la mortalidad infantil -en el informe aparece una desagregación por barrios en Montevideo-, encontramos que en los últimos años -los datos son conocidos- la tendencia descendente que se verificaba se ve suplantada por un aumento, lo que para este tipo de indicador es muy preocupante. Además, al analizarlo por barrios, encontramos diferencias sumamente marcadas. Todo esto está desarrollado en el informe.

En cuanto al acceso a los conocimientos, analizamos la evolución de los años promedio de escolaridad en los distintos países de América Latina durante las décadas del 60, del 80 y de 2000. A principios de la década del 60, Uruguay tenía una posición muy favorable comparada con la región, pero después quedó rezagado respecto a los avances que se produjeron en Argentina y en Chile. Es decir que en términos de acceso al conocimiento, medido por los años promedio de educación, se percibe un avance más lento.

El siguiente cuadro presenta las tasas de asistencia al sistema educativo, que surgen de la Encuesta Continua de Hogares, por quintiles de ingresos -desde el quintil uno, el más pobre, hasta el quintil cinco, el más rico- para los años 1991 y 2002. Lo que detectamos es un marcado aumento en la asistencia escolar en todos los tramos. Es decir que, sobre todo entre los años 1991 y 2002, se logra la incorporación de los quintiles más bajos al sistema educativo. En menor medida también se logra en la franja de los tres y cuatro años, pero siguen existiendo disparidades muy grandes ya que en el quintil cinco el 80% de los niños asiste al sistema educativo y en el quintil uno tan solo el 42%.

En Primaria existe cobertura casi completa en todos los quintiles, pero si analizamos la asistencia según los tramos de edad, sobre todo la de los mayores de 14 años, veremos que hay un aumento en las tasas de asistencia en los quintiles más bajos. En el cuadro de arriba falta el tramo de 18 a 22 años, pero también allí se comprueba que aumenta la asistencia al sistema educativo, especialmente de individuos de 14 a 17 años y de 18 a 22 años.

En el nivel secundario y terciario se percibe un aumento en la tasa de matriculación, especialmente de los hombres. Esta tasa de asistencia es uno de los factores que lleva a que el IDH no caiga tanto. Es decir que durante la crisis económica, una de las estrategias frente a las dificultades en el mercado laboral, fundamentalmente de los hombres jóvenes, fue volcarse al sistema educativo, continuar en la educación. Podría decirse que ese es un aspecto positivo de la crisis y también un desafío, porque cuando se reactive el mercado laboral, hay que tratar de mantener esa mayor asistencia. Obviamente, esto solo mide el acceso al

sistema educativo y la posibilidad de éste de recibir a estos jóvenes; no se está considerando la calidad de la educación que se imparte.

Con respecto al acceso a los recursos -que es el tercer componente-, el IDH utiliza como indicador el PBI per cápita. En el segundo capítulo del informe tratamos de analizar cada dimensión con mayor profundidad y consideramos los ingresos de los hogares. En realidad, el acceso a los recursos se refleja más en el ingreso de los hogares que en el producto de la economía. Se utiliza el producto de la economía por problemas de disponibilidad de datos en todos los países, etcétera.

En este caso tenemos la composición del ingreso per cápita. Es conocido que una parte muy importante del ingreso per cápita, el 50%, proviene del trabajo. En este cuadro no aparece, pero las estructuras son parecidas. Lo que sucede es que aumenta el peso que tienen las jubilaciones y pensiones en el total del ingreso, por ejemplo de 14% a 20%, y eso tiene que ver con la evolución relativa de las distintas fuentes de ingreso que ahora se analizan en esta gráfica

En la primera gráfica se compara la evolución de las remuneraciones por trabajo y las jubilaciones. La línea amarilla representa las remuneraciones por trabajo. Hasta 1999, las dos fuentes de ingreso tenían una tendencia creciente pero, en términos relativos, las jubilaciones aumentaban muchísimo más que las remuneraciones. Después se produce una caída similar en las dos fuentes de ingreso.

Si analizamos esto por nivel educativo, la gráfica muestra que hay un aumento de la dispersión, es decir que los individuos de mayores niveles educativos -las líneas rojas y amarillas punteadas- tuvieron aumentos más importantes. Todo esto finalmente se traduce en un aumento de la desigualdad en el mercado de trabajo lo que repercute en el ingreso de los hogares.

La última fila de este cuadro corresponde al Índice de Desigualdad de Gini, el que más se maneja para reflejar la desigualdad de ingresos. En 1991 fue de 0.41 y en 2004 -el último año que se presenta- fue de 0.453. Para un indicador de desigualdad del ingreso este es un cambio bastante significativo. Esa mayor desigualdad en el ingreso de los hogares se relaciona directamente con la evolución de las jubilaciones y de los salarios y, a su vez, con las diferencias al interior de las fuentes salariales o remuneraciones.

En el informe se desarrollan otros índices específicos relativos al género que propone el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: el IDG y el IPG. El que queremos presentar a través de este cuadro es el Índice de Potenciación de Género -que en términos relativos presenta los peores resultados para Uruguay- que considera el acceso de las mujeres a diferentes esferas de decisión política y económica y a la generación de recursos. Este Índice combina esos tres indicadores y se calcula solamente para setenta países a nivel mundial, porque conseguir esta información es mucho más difícil. Entre los setenta países, Uruguay ocupa el puesto 46, es decir, un lugar bastante desfavorable. Quiere decir que mientras según el IDH Uruguay ocupa el lugar 46, con cerca de doscientos países clasificados, en este caso ocupa el lugar 46 pero solo entre setenta países; inclusive, respecto a América Latina también tiene un ordenamiento desfavorable. La principal causa es la participación de las mujeres en el Parlamento que, en términos relativos y comparada con la de otros países, es muy escasa, aún cuando durante la década del 90 hubo mejoras.

En las otras dimensiones que se analizan, la participación de las mujeres en las esferas política y económica, como profesionales o directivas, y en la generación de recursos, también nuestro país ocupa una posición desfavorable.

Una parte del informe analiza el desarrollo humano por departamentos y también por zonas dentro de Montevideo, único departamento del que se dispone información con mayor desagregación.

Cuando analizamos el desarrollo humano por departamento, vemos que el desarrollo humano es alto y que no hay grandes diferencias. Sí se verifican indicadores de desarrollo humano más bajos hacia el norte del país -algo conocido por todos-, pero cuando analizamos los datos por departamento, las diferencias no son tan grandes.

Cuando lo analizamos por zonales de Montevideo, ahí sí apreciamos que hay diferencias muy importantes. En el cuadro que estamos viendo aparecen tres zonas: la costera, con un índice de desarrollo humano mayor de 0,85, una zona intermedia de desarrollo humano, con un índice entre 0,7 y 0,85, y la zona que queda marcada en rojo, con un índice menor a 0,7. En este caso, tanto en la dimensión educación como en la de

ingresos, encontramos diferencias muy importantes por zonas de Montevideo, así como también en la salud que con el índice de mortalidad infantil se hace operativa esa dimensión.

Esto nos lleva a plantearnos que, en cierta medida, sería interesante tener la información por departamentos, más desagregada, para poder hacer esto para otros lugares y ver qué porcentaje de esa homogeneidad que parece que existe por departamentos figura después cuando miramos la situación de esa manera.

El último capítulo de la primera parte del informe contiene un análisis de la pobreza de ingresos y presenta los índices de pobreza humana que propone el PNUD para analizarla. También hay un intento de probar con diferentes enfoques, multidimensionales, para ver en qué medida de superponen al ingreso, pero me voy a referir a los dos primeros y no a este último.

En este cuadro figura la famosa y conocida evolución de la incidencia de la pobreza, que está graficada en porcentajes de personas. Esto se ha hecho con las dos líneas de pobreza, es decir, con la que surge de la publicación del INE-CEPAL de 1997 y con la línea de pobreza modificada que el INE propuso en 2002. Las diferencias son más bien de niveles; con la nueva propuesta del INE de 2002 -si consideramos el último año- el nivel es de diez puntos porcentuales más bajo, por lo que estaríamos en 42% para la línea vieja y 32% para la nueva. La evolución es relativamente similar; hay una tendencia descendente de la incidencia de la pobreza hasta 1994; después comienza una tendencia creciente pero moderada hasta 1999, y en ese año se dispara, aumentando. Inclusive en el último año, el 2004, que fue de crecimiento económico y del Producto, tenemos los mismos niveles de pobreza que en 2003 y en términos estadísticos el valor es igual.

Cuando analizamos la situación por tramos de edad -lo que también es bastante conocido- las diferencias son muy importantes. Esto no es algo particular de Uruguay sino que en todos los países se da que la incidencia de la pobreza entre los niños es más alta que entre los adultos y los adultos mayores. Lo que sí es característico del Uruguay es que la brecha es mucho más grande que la que se encuentra en otros países cuando se analiza lo mismo. Además, durante los años noventa esa brecha tendió a incrementarse.

Si observamos la línea de pobreza propuesta por el INE en 2002, el 56% de los niños entre 0 y 5 años están en situación de pobreza, pero con la otra línea el porcentaje es siempre más alto.

Lo que hicimos en el trabajo fue intentar analizar un poco más cómo se explican las diferencias tan grandes en la evolución y en las tasas de pobreza de los adultos mayores y de los niños, y realmente la incidencia de la pobreza en los niños se vincula directamente a los adultos de sus hogares y fundamentalmente a la inserción laboral de estos últimos, que en su mayoría son jóvenes con bajos niveles educativos, que son quienes en los noventa se han visto más perjudicados, tanto por mayores tasas de desempleo, como por una evolución desfavorable de sus remuneraciones, en términos reales, cuando se la compara con el resto de los trabajadores.

En el cuadro que estamos viendo está graficada la tasa de fecundidad de las mujeres según nivel educativo. En este aspecto también son muy grandes las diferencias y se aprecian menores tasas de fecundidad, y a la vez retardadas, en los niveles más altos de educación. Es decir que, por un lado, hay un componente de mayor cantidad de niños en esos hogares por debajo de la línea de pobreza, pero hay trabajos que muestran que cuando uno intenta hacer ajustes -lo que se llaman escalas de equivalencia- para no penalizar tanto a los hogares de muchos niños, igual se siguen manteniendo las grandes diferencias por edades en la incidencia de la pobreza.

También podemos ver, presentado de otra manera, una idea muy similar: la evolución de los ingresos de los adultos de 65 años y más, de los menores y de las personas entre 18 y 64 años, es decir, el ingreso per cápita del hogar según el tramo de edad de las personas. Lo que vemos es que hasta 1998, el período de la crisis, los ingresos de los hogares donde están los adultos mayores aumentaron muchísimo más que los que corresponden a los otros tramos educativos. La caída después fue similar, pero como consecuencia, a lo largo de la década, la relación pasó de 1,59 a 2,1, lo que implica un aumento mucho más marcado que también veíamos antes con la evolución de las jubilaciones.

Hay una serie de transparencias que explican lo que dije, es decir, que la evolución de la pobreza infantil está directamente vinculada a los adultos de los hogares donde están esos niños, que tienen mayores tasas de desempleo. En este cuadro podemos ver, por ejemplo, la tasa de desempleo según presencia de niños o adultos mayores en el hogar. Los hogares en los que viven más niños presentan mayores tasas de desempleo

y, a la vez, los hogares con menores niveles de educación muestran también mayores tasas de desempleo. Es en esos hogares, correspondientes a personas jóvenes con bajos niveles educativos, en los que se concentran los niños.

El informe también presenta los dos índices de pobreza humana que propone el PNUD, uno para países en desarrollo y otro para países desarrollados.

El Índice de Pobreza Humana 1 -IPH 1- es el que se propone para los países en desarrollo, y combina indicadores como la probabilidad de sobrevivir a los cuarenta años, el porcentaje de personas sin instrucción, el porcentaje de personas que no tienen acceso a agua potable y también el de personas con problemas de bajo peso por desnutrición infantil. Si uno analiza ese índice, aprecia que es muy estable a lo largo de la década y, en realidad, hay una mejora que obedece fundamentalmente a lo que pasa con el acceso al agua potable. De todas maneras, hay ciertos problemas en la medición de cada uno de esos indicadores, sobre todo el de bajo peso infantil, por las fuentes de información.

Además de este índice nosotros también calculamos y presentamos en el informe el Índice de Pobreza Humana 2 -IPH 2-, que propone el PNUD, porque es un umbral un poco más ambicioso con respecto a los que se están considerando y está pensado para países en desarrollo. Si uno mira el IPH 1 -al que me referí antes-, Uruguay aparece como el primer país, porque se está comparando con el resto de países en desarrollo.

En esta figura podemos mirar el IPH 2, que combina la pobreza de ingresos, la tasa de desempleo de largo plazo y la probabilidad de sobrevivir a los sesenta años. Nosotros hicimos tres índices; el índice que se señala con la línea roja es muy parecido a la evolución de la pobreza que se presenta en la línea que veíamos con anterioridad, y luego figuran otras dos líneas de pobreza: la del INE 97, que es la amarilla, y otra línea de pobreza relativa. En términos generales, con las líneas de pobreza absoluta sucede lo mismo, es decir que la situación está liderada totalmente por el cambio en el ingreso. Con la línea de pobreza relativa la evolución es más estable, pero también hay un incremento del índice que refleja un empeoramiento de la situación.

Como comentarios finales o puntos a destacar, podemos referirnos, en primer lugar, a los avances menores en términos de desarrollo humano de Uruguay en relación con países similares o que estaban en la misma situación en el año 1975. Luego figura la escasa participación política femenina en ámbitos de decisión política y económica, que ubica a Uruguay en una posición desfavorable, inclusive en la región, y aunque en términos comparativos los indicadores de nuestro país son buenos, en este caso no lo son.

También podemos referirnos a los índices de deterioro en distintas dimensiones de desarrollo humano -que no se incorporan del todo en el índice por la manera de hacerlo operativo, pero que sí se analizan en la parte que se profundiza en cada dimensión-, al aumento de la desigualdad, a la situación de salud de los niños a través de los indicadores de mortalidad infantil y déficit de talla, y lo que mencioné antes en cuanto a la interrogante sobre en qué medida se iba a lograr retener a los adolescentes que se incorporaron al sistema educativo y aumentar la matriculación terciaria. Ese es otro aspecto en el cual Uruguay está rezagado respecto a otros países de la región, como se manifestaba en el informe de desarrollo humano anterior.

Finalmente, los últimos datos que tenemos, que son del año 2004, demuestran que hay reactivación económica; sin embargo, todavía ello no se refleja en los ingresos de los hogares, en los indicadores de empleo ni en los indicadores de pobreza.

**SEÑOR ALONSO.- En las gráficas que han mostrado vi un dato que no sé si fue comentado, pero me llamó la atención. Me refiero al aumento de la mortalidad infantil en el año 2002. ¿Tenemos algún avance de la medición en los años 2003 y 2004 que nos pueda indicar que esa circunstancia se dio particularmente por la situación de crisis que se vivió ese año y que ahora podemos estar nuevamente con la tendencia de crecimiento histórico que se estaba dando en las últimas décadas?**

**SEÑORA VIGORITO.- El aumento se produjo en el año 2003 y se contrapone con la tendencia de fuerte caída de la década de los noventa.**

Queremos ser cautelosos con ese dato y no aventurar una interpretación hasta no tener datos del año 2004, que creo que están demorados; por lo menos nosotros no hemos podido disponer de ellos. Hasta no contar

con los datos del año 2004, no sabemos si es un punto aislado o parte de una tendencia. Entonces, preferimos no interpretarlo todavía.

**SEÑOR ABDALA (don Pablo).- A los efectos de comprender el cuadro que refleja la evolución del Índice de Desarrollo Humano, por lo que dicen las gráficas, la evolución del índice llega hasta el año 2002. De acuerdo con las estadísticas que todos manejamos, es evidente que allí se produce una disparada de los niveles de pobreza e indigencia. Eso hace presumir que una vez que se incorporen los datos, el índice caerá en el año 2003 con relación al año anterior -supongo-; se agravará por cuanto aumenta la pobreza, por lo que supongo que el Índice de Desarrollo Humano bajará. No estoy afirmando; estoy haciendo una pregunta.**

**SEÑORA VIGORITO.- Si bien la pobreza aumenta en el año 2003, como el índice se rige por el PBI por habitante, matriculación, analfabetismo y esperanza de vida, probablemente se estabilice.**

**SEÑORA AMARANTE.- En los años 2003 y 2004 hay aumento del Producto, es decir, salida de la recesión económica. El Índice incorpora esos elementos, por lo que mejorará, pero en términos de ingreso y de pobreza, en esos dos años todavía no se ve reflejada la salida de la crisis.**

**SEÑOR SCAVARELLI.- ¿Cuál es la interpretación que dan ustedes al hecho de que en el período cumbre de la crisis económica se disparara tan elevadamente la matriculación en Secundaria, por ejemplo? ¿Hay alguna referencia comparativa con otros países en los que haya pasado algo similar?**

**SEÑORA VIGORITO.- Los datos contradicen lo que esperaban los organismos internacionales que consistía en que se produjera un descenso de la participación en el sistema educativo. Tratamos de investigar en la región analizando a Argentina y a Brasil. Se nos informó que en Brasil pasó algo similar, aunque no tan agudo, y que también se dio en Argentina, pero tampoco de la magnitud que se dio en Uruguay.**

Nuestra interpretación es que eso es el resultado del contexto de reforma educativa que expandió la oferta liceal; a su vez, como los jóvenes no pueden conseguir trabajo, entonces vuelven al sistema educativo o no lo abandonan. Por eso, nuestra pregunta radica en que si las oportunidades laborales para los jóvenes de 14 a 17 años vuelven a existir, ¿cómo los retendremos?

Lo que también es bastante sugerente es que ese aumento de la matriculación se produce, sobre todo, por los varones en edades de 14 a 17 años y de los quintiles más bajos de la población, que son los que tienen mayores posibilidades de inserción en trabajos no calificados.

**SEÑOR ALONSO.- Creo que se ha hecho una presentación sumaria del libro que se nos entregó. Quizás podríamos pedir a la visita la concertación de una nueva comparecencia una vez que hayamos podido desgranar el contenido del informe, en un tiempo prudencial. De esta manera, mantendríamos una nueva reunión de trabajo que podría ser más productiva. Si no me equivoco, el libro llegó a mi despacho en el día de ayer, cuando tuvimos una sesión maratónica de catorce horas -nada más-, por lo que no hubo tiempo para leerlo. Hago una propuesta en ese sentido.**

**SEÑOR PRESIDENTE.- Agrego que los señores Diputados que vayan teniendo consultas para realizar las avancen a efectos de que nuestros visitantes concurran con las respuestas; quizá se puede hacer un intercambio de "mails" con la Secretaría en ese sentido.**

**SEÑOR MANDEVILLE.- Muchas gracias por habernos invitado, por habernos dedicado este espacio y por volver a invitarnos.**

Dado que nos están colocando la barra más alta, queremos hacer un ofrecimiento adicional. En un mes tenemos previsto disponer del nuevo Informe Mundial de Desarrollo Humano; este era un informe nacional que solo estudiaba a Uruguay. El nuevo Informe Mundial, que ofrece comparaciones y la evolución en todos los países, estará disponible en un mes; se lanzará antes de la Cumbre de Nueva York, en la cual se van a

analizar los logros con relación a los objetivos del desarrollo del milenio. La Cumbre tendrá lugar los días 14, 15 y 16 de setiembre y tendremos el informe una semana antes.

Vamos a pedir a los colegas que trabajaron en este informe nacional que hagan un análisis de lo que esos datos aportan para, eventualmente -si la convocatoria que están haciendo es flexible-, aportar datos nuevos, adicionales; ellos podrán ser presentados cuando nuestros colegas nos digan que han podido procesar esa información adicional totalmente novedosa de la cual podrán sacar provecho.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Quedamos a la espera de que nos avisen cuando estén prontos; nosotros les enviaremos las preguntas que a los señores Diputados les surjan del análisis del Informe.**

Muchas gracias por la visita.

(Se retiran de Sala el Analista de Políticas de la Unidad de Políticas y Programas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay, economista Marcos Lorenzelli, el Representante Residente del PNUD, Pablo Mandeville, la economista Andrea Vigorito y la economista Verónica Amarante)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)